

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	3Sži/5/2012
Identifikačné číslo spisu:	1009200668
Dátum vydania rozhodnutia:	13.11.2012
Meno a priezvisko:	JUDr. Ivan Rumanu
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2012:1009200668.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a sudkýň JUDr. Gabriely Gerdovej a JUDr. Jany Zemkovej PhD. v právnej veci žalobcu: EUREA, občianske združenie, so sídlom Tupého 25/A, Bratislava, zastúpený: Mgr. Vladimír Šárnik, advokát so sídlom Národného oslobodenia 25, Bernolákovo, proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, so sídlom Pribinova 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti fiktívneho rozhodnutia žalovaného, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/81/2009-22 zo dňa 24.02.2012, jednomyselne

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/81/2009-22 zo dňa 24. februára 2012 p o t v r d z u j e.

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania fiktívneho rozhodnutia žalovaného, ktorým mal zamietnuť odvolanie žalobcu a potvrdiť fiktívne rozhodnutie, ktorým prvostupňový správny orgán odmietol poskytnúť informáciu, a to úradný spis Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave č. KRP-367/K-Sŕ-2008, podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 211/2000 Z.z.“).

Rozsudok odôvodnil tým, že predmetom súdneho konania je posúdenie spornej otázky, či v správnom konaní došlo k vydaniu fiktívnych rozhodnutí. Zákon č. 211/2000 Z.z. neupravuje otázku postupu správneho orgánu po tom, čo sa mu na ďalšie konanie vráti jeho prvostupňové rozhodnutie zrušené nadriadeným orgánom na základe opravného prostriedku. Žalovaný v takomto prípade má postupovať podľa pravidiel určených osobitným zákonom (§ 1 a § 17 zákona č. 211/2000 Z.z.), teda aby podľa možnosti v zákonom stanovenej lehote (8 pracovných dní), bežiacej od doručenia zrušujúceho

rozhodnutia žalovaného, buď žalobcovi ním požadované informácie poskytol alebo rozhodol podľa ostatných súvisiacich pravidiel zákona č. 211/2000 Z.z. Pokiaľ by postupoval podľa § 17 zákona č. 211/2000 Z.z. v spojení s § 49 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, potom by poprel účel a význam zákona č. 211/2000 Z.z. už aj vzhľadom na dostatočnosť rozsahu, jednoduchosť a rýchlosť prístupu k informáciám. Nie je v kompetencii žalobcu hodnotiť dôvody, ktoré viedli povinnú osobu k doplneniu skutkových okolností súvisiacich so sprístupnením žalobcom požadovaných informácií, dopytom k zainteresovaným osobám, pretože žalovanému takýto postup umožňoval § 17 zákona č. 211/2000 Z.z. Z uvedeného dôvodu takýto postup nemožno považovať za nezákonný. Žalovaný resp. povinná osoba upozornila žalobcu na to, že vzhľadom na závažné okolnosti predlžuje lehotu na vybavenie jeho žiadosti, preto sa nemohol žalobca oprávnenne domnievať, že správny orgán vydal v zákonnej lehote (8 pracovných dní) fiktívne rozhodnutie.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie a navrhol, aby bol prvostupňový rozsudok zmenený tak, že žalobou napadnuté rozhodnutia budú zrušené. Namietal, že ustanovenie § 17 ods. 2 písm. b/ zákona č. 211/2000 Z.z. umožňuje predĺžiť lehotu iba z dôvodu vyhľadávania a zberu informácií na inom mieste, ako je sídlo povinnej osoby. Predmetom žiadosti bol administratívny spis Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave, ktorý už bol v minulosti v zákonnej lehote čiastočne žalobcovi sprístupnený. Určite teda nebolo potrebné vykonať vyhľadanie a zber informácií v mieste mimo sídla Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave za takých okolností, že by to bránilo vybaveniu žiadosti v zákonnej lehote ôsmich pracovných dní. Postup Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave pri vybavovaní žiadosti žalobcu o informácie bol v rozpore s ustanovením § 17 ods. 2 písm. a/ zákona č. 211/2000 Z.z. Pokiaľ povinná osoba predĺžila lehotu na vybavenie žiadosti bez zákonnej opory, takýto postup nemá vplyv na plynutie zákonnej lehoty na vybavenie žiadosti o informácie. Ak totiž nebola naplnená hypotéza právnej normy vyjadrenej v ustanovení § 17 ods. 2 písm. a/ zákona č. 211/2000 Z.z., nemôže nastať jej dispozícia, t.j. predĺženie lehoty. Keďže z neprávania nemôže vzniknúť právo (I. ÚS 30/99), predĺženie lehoty v rozpore so zákonom bolo nulitným procesným úkonom, ktorý nemohol povinnú osobu zbaviť zákonnej povinnosti vybaviť žiadosť žalobcu. Právna norma vyjadrená v ustanovení § 17 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z.z. pritom neoprávňuje povinnú osobu na voľnú úvahu so zameraním na vhodnosť, či účelnosť jej postupu, súd teda pri preskúmaní postupu povinnej osoby v zmysle ustanovenia § 17 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z.z. nie je obmedzovaný ustanovením § 245 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“).

Žalovaný sa k odvolaniu žalobcu proti rozsudku krajského súdu nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní žalobcu (§ 212 ods. 1 O.s.p., § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) postupom podľa § 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p. a následne po tom, ako bolo verejné vyhlásenie rozsudku oznámené na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk najmenej päť dní pred jeho vyhlásením (§ 156 ods. 3 O.s.p., § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.), vyhlásil vo veci rozsudok, ktorým podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. v spojení s § 219 O.s.p. potvrdil rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/81/2009-28 zo dňa 24.02.2012 ako vecne správny, z iných právnych dôvodov.

Preskúmaním veci najvyšší súd zistil, že žalobca urobil predmetom súdneho i odvolacieho konania zásadnú právnu otázku aplikácie zákona č. 211/2000 Z.z o slobode informácií a to, či v prípade zrušenia rozhodnutia o nevyhovení žiadosti o sprístupnenie informácie odvolacím orgánom a vrátení veci povinnej osobe na nové prejednanie a rozhodnutie, dochádza v novom prejednaní k vzniku fiktívneho rozhodnutia, v dôsledku uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti podľa § 17 ods. 1 zákona o slobode informácií.

V odvolacom konaní teda zostalo sporným, či nastali skutočnosti, majúce za následok vznik fikcie rozhodnutia o odmietnutí poskytnúť informáciu (tzv. fiktívne rozhodnutie) podľa § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z.

V tejto súvislosti rovnako zásadné je stanovisko žalovaného k žalobe, kde uvádza, že v novom konaní nemôže nastať deň podania žiadosti o sprístupnenie informácií; správny orgán pritom nemôže vytvoriť právo tak, že by začiatok plynutia 8-dňovej lehoty ustanovenej v § 17 ods. 1 zákona o slobode informácií naviazal na iný deň, ako je ustanovený v zákone, išlo by o popretie čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Zákonná 8-dňová lehota podľa § 17 ods. 1 zákona o slobode informácií je vždy „márne skonzumovaná“ v pôvodnom konaní, pretože v pôvodnom konaní je naviazané jej začatie na deň podania žiadosti o sprístupnenie informácií, ktorý už v novom konaní nemôže nastať. Ak by sa v novom konaní mala použiť 8-dňová lehota podľa § 17 ods. 1 zákona o slobode informácií, muselo by byť o tom v zákone o slobode informácií príslušné ustanovenie, ktoré by ustanovilo aj iný deň začiatku jej plynutia. Napr. by muselo byť v zákone ustanovené, že „ak odvolací orgán zruší rozhodnutie povinnej osoby o odmietnutí požadovanej informácie a vráti vec povinnej osobe, ktorá vydala pôvodné rozhodnutie na nové prejednanie a rozhodnutie, lehoty na vybavenie žiadosti podľa § 17 plynú v novom konaní opätovne odo dňa, keď bol odvolacím orgánom vrátený povinnej osobe spisový materiál“. Vzhľadom na absenciu takéhoto ustanovenia možno v novom prejednaní a rozhodnutí aplikovať iba lehoty pre rozhodnutie podľa § 49 Správneho poriadku.

Podľa § 17 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. žiadosť o sprístupnenie informácií povinná osoba vybaví bez zbytočného odkladu, najneskôr do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti alebo odo dňa odstránenia nedostatkov žiadosti podľa § 14 ods. 2 a 3 a do 15 pracovných dní, ak sa sprístupňuje informácia nevidiacej osobe v prístupnej forme podľa § 16 ods. 2 písm. a/, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z.z. ak povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytla informácie, či nevydala rozhodnutie a ani informáciu nesprístupnila, predpokladá sa, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Za deň doručenia rozhodnutia sa v tomto prípade považuje tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti (§ 17).

Vzhľadom na dikciu uvedených ustanovení najvyšší súd konštatuje, že zákon o slobode informácií neustanovuje lehoty, ani právne skutočnosti spôsobujúce ich plynutie (napr. vrátenie spisového materiálu odvolacím súdom povinnej osobe) na rozhodnutie o žiadosti v novom konaní, po zrušení rozhodnutia. Ide o legislatívnu medzeru. Táto je v zásade vyplňaná subsidiárnou aplikáciou ustanovení správneho poriadku, keď § 22 zákona o slobode informácií na takýto postup výslovne odkazuje. Výklad žalovaného, že na daný prípad sa aplikujú lehoty podľa § 49 Správneho poriadku je preto v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

V danom prípade najvyšší súd nezistil racionálne dôvody na odchýlenie sa od dikcie zákona. Pre analógiu a extenzívny výklad ustanovenia § 17 ods. 1 zákona o slobode informácií ústavne konformným výkladom podľa § 152 ods. 4 Ústavy SR v spojení s čl. 26 Ústavy SR nezistil splnenie podmienok. V publikácii Právo na informácie, Občan a demokracia, 2006 s. 63 sa uvádza, že fiktívne rozhodnutie svojou povahou neobsahuje poučenie o opravnom prostriedku, preto odvolanie možno podať podľa § 54 ods. 3 Správneho poriadku v lehote 3 mesiacov od fikcie doručenia. Vzhľadom na to senát konštatuje, že výklad s použitím analógie o vzniku fiktívneho rozhodnutia v novom konaní by viedol k neprimeranému predlžovaniu konania a k neodôvodnenému stretu s už vydaným rozhodnutím odvolacieho orgánu.

Zákon o slobode informácií v zásade predpokladá nesporový charakter sprístupňovania informácií, v dôsledku toho sú ustanovené i krátke lehoty na rozhodnutie o žiadosti. Po zrušení rozhodnutia a vrátení veci povinnej osobe však ide o realizáciu právneho názoru odvolacieho orgánu.

Po tom, ako žalovaný rozhodnutím č. PPZ-2-3/OKAP-2009 zo dňa 09.01.2009 zrušil rozhodnutie Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave č. KRP-118-6/SI-2008 zo dňa 05.12.2008, bol spisový materiál podľa podacej pečiatky povinnej osobe doručený dňa 22.01.2009. Podaním zo dňa 02.02.2009 Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Bratislave oznámilo žalobcovi, že zo závažných dôvodov v zmysle § 17 ods. 2 písm. a/ zákona č. 211/2000 Z.z. predlžuje lehotu na vybavenie jeho

žiadosti. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že týmto dôvodom bolo vyžiadanie podkladov k vybaveniu žiadosti povinnou osobou v zmysle pokynov odvolacieho orgánu, súhlasov dotknutých a tretích osôb podľa § 9 ods. 1 a § 11 ods. 1 písm. a/ zákona č. 211/2000 Z.z., a to aj mimo sídla povinnej osoby. Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Bratislave o žiadosti žalobcu opätovne rozhodlo rozhodnutím č. KRP-118-21/SI-2008 zo dňa 27.04.2009, proti ktorému podal žalobca odvolanie. Preto ochrana žiadateľa v podobe vzniku negatívneho rozhodnutia o odmietnutí poskytnúť informáciu už nebola potrebná.

Z obsahu administratívneho spisu mal súd preukázať, že povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácie nebola nečinná. Skutočnosti, na základe ktorých žalobca vyvodzoval vznik fikcie nenastali. Preto nemohlo dôjsť k fikcii vydania negatívneho rozhodnutia o odmietnutí poskytnúť informáciu.

O trovách odvolacieho konania rozhodol odvolací súd podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. Žalobcovi, ktorý nemal úspech v odvolacom konaní, náhradu trov odvolacieho konania nepriznal.

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodol pomerom hlasov členov senátu 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok nie je prípustný.